

# AZ ELISMERÉSI SZABÁLY FOGLYA. AZ ÁLLAMFŐ SZEREPE A KORMÁNYALAKÍTÁSBAN

Horváth Péter  
(politológus)

## ÖSSZEFOGLALÓ

Kormányalakításkor hazánkban minden alkalommal a köztársasági elnökre összpontosul a figyelem, úgy tűnik, mintha a szabadon mérlegelő államfő lenne annak kulcsa. Ezzel szemben írásom tézise az, hogy a köztársasági elnöknek nincsen befolyása a kormányalakításra, javaslattevési monopóliuma ellenére nem játszik stratégiai szerepet, hanem a pártok akaratát hajtja végre. E korlátozott szerepet azonban nem az alkotmányjogi érvek alapján, hanem a pártpolitika irányából kívánom magyarázni, a koalíciós kutatás kérdéseinek, az elismerési szabály, a formateur párt és a formateur vizsgálatával. Az 1990 és 2006 közötti kormányalakítások empirikus elemzésével bemutatom, hogy az államfőnek nincsen hatalma sem a formateur párt, sem a formateur kiválasztására, mert a pártok e két kulcskérdést elzárják az elnök elől. A formateur párt a pártok közötti szabad alkuk eredményeként emelkedik ki, amelyet a pártok által felállított és működtetett elismerési szabály irányít, s ez kizárja az elnököt az alkufolyamatból. A formateur kiválasztására az államfőnek pedig azért nincsen befolyása, mert a pártok eleve miniszterelnök-jelöltekkel indulnak a választáson, a kérdés nem a koalíciós alku eredményeként dől el, míg ciklus közben a párton belüli versenyben emelkedik ki az új miniszterelnök-jelölt, aki mögött gyorsan megteremtik a párt- és koalíciós egységet. A kormányalakítás és a miniszterelnök kiválasztásának politikai folyamatát nem a köztársasági elnök határozza meg, azaz nincsen politikai napirendet meghatározó hatalma, de nem is vétőjátékos, hanem ceremonális mellékszereplő a pártok által írt és játszott politikai forgatókönyvben.

KULCSSZAVAK: kormányalakítás ■ államfő ■ elismerési szabály ■ formateur ■ pártrendszer és pártverseny

A kölni gyógykezelésről 1993. november elején hazatérő, de hamarosan ismét kórházba kerülő Antall József miniszterelnök betegsége kapcsán a sajtóban november végén megkezdődött a találgatás az esetleges utódlásról és a lehet-

\* Elhangzott a Magyar Politikatudományi Társaság XIV. Politológus Vándorgyűlésén (Eger-Noszvaj, 2008. június 27-28.). Munkám korábbi változata megvitatásra került 2007. november 15-én Körösi András doktori kutatósze mináriuma, az ELTE-ÁJK Politikatudományi Intézetében. Köszönöm a vitában hozzászólók észrevételeit. Külön köszönöm Kiss Katalin Ágnes és Körösi András észrevételét, amely arra ösztönzött, hogy – eredeti szándékomnak megfelelően – a pártrendszer és a pártverseny hatását is tárgyaljam, amely a kézirat akkori változatából még kimaradt.

séges politikai forgatókönyvekről. A forgatókönyvek között ezek szerepeltek: új miniszterelnök választása, előrehozott választás, a parlament önfelosztása, államfő általi felosztatás, a kormány bukása a költségvetési vitában és ezt követő felosztatás; egyesek kizárták az előrehozott választást, mások pedig magának a magyar demokráciának a destabilizálódását vizionálták.<sup>1</sup>

A scenáriók tehát igen sokfélék voltak, de abban megegyeztek, hogy az elvileg szuverén lépésekre képes köztársasági elnök a kormányalakítás kulcsszereplője. Ehhez képest, Antall halála után egy nappal az MDF új miniszterelnököt javasolt, aki mögé az MDF és a koalíció egységesen felsorakozott, s egy hét múlva Göncz javaslatára a parlament kormánypárti többsége megválasztotta Boross Pétert miniszterelnöknek. Ezen kívül semmi rendkívüli nem történt.

Teljesen eltérő scenáriók a fentiek, amelyek mintha nem is ugyanarra az országra és politikai szituációra íródtak volna. Mivel magyarázható a forgatókönyvek sokfélesége, s honnan ez az óriási távolság a várakozások és a megvalósult realitás között? Az államfő azonban nem csak 1993-ban, hanem minden kormányalakításkor – a rendes választások után és a ciklus közbeni kormányfőváltáskor egyaránt – a figyelem középpontjába kerül.<sup>2</sup> Úgy tűnik, ő a kormányalakítás kulcsa, viszont a fenti vélemények nyitva hagyják az elnök szerepét, és a forgatókönyveket a kontingencia jellemzi. Ráadásul, az államfő – 1994 kivételével – mindig a politikai pozíciójával ellentétes pártnak adott kormányalakítási megbízást, lényegében az ellentábor kezébe adta a kormányt.<sup>3</sup> Magyarázatra szoruló ellentmondások ezek.

Azonban elegendő magyarázat-e a köztársasági elnök szerepére az alkotmányjogi érv, hogy az elnök jelöl, a parlament megválaszt, vagy hogy az elnök nem kívánatos jelöltjét a parlament konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal a saját jelöltjére cserélheti, s mindez eszköztelenné teszi az államfőt? Amennyiben nem érjük be ennyivel, a további vizsgálódások mélyebben megvilágítják az elnök szerepét, és feltárják a kormányalakítás egész folyamatát.

Milyen szerepe van az államfőnek a kormányalakításban Magyarországon – ezt próbálom meg bemutatni és értelmezni az alábbiakban.

Írásom első részében áttekintem, hogy milyen politikatudományi megközelítések vannak az elnök szerepét illetően, illetve hogy a hazai politikatudományi és alkotmányjogi szakirodalom hogyan kezeli a kérdést. A második és a harmadik részben azt mutatom be, hogy az elnöknek milyen befolyása van a kormányalakítással megbízott párt és magának a miniszterelnök-jelölt személyének a kiválasztására. Munkám záró, negyedik részében nemzetközi összehasonlításban is elhelyezem az államfőt, és levonok néhány következtetést a kormányalakításban betöltött szerepére vonatkozóan.

## AZ ÁLLAMFŐ A POLITIKATUDOMÁNYBAN ÉS AZ ALKOTMÁNYJOGBAN

Az államfő kormányalakításban betöltött szerepét a politikatudomány alapvetően három módszerrel elemzi, formális modellekkel, tipológiákkal, valamint hatalmi indexszel.

A formális modellek egyik iránya az ökonometriai modellek, amelyekkel hipotézisek empirikus tesztelését végzik, nemzetközi idősoros összehasonlító statisztikai adatok felhasználásával. A formális megközelítések másik irányát azok a játékelméleti munkák képviselik, amelyek az elnököt stratégiai szereplőként elemzik a kormányalakításban. A játékelméleti modellek az államfő szerepét többnyire hipotetikus koalíciókötési szituációkban vizsgálják, míg az ökonometriai munkák azt, hogy az elnöknek mekkora hatalma van párton kívüli miniszterek kinevezésére a különböző típusú (elnöki, fél-elnöki, parlamentáris) kormányzati rendszerekben (Morelli, 1999; Bloch–Rottier, 2002; Almeida–Cho, 2003; Neto–Samuels, 2003; Neto–Strøm, 2006; Kang, 2006).<sup>4</sup>

A tipológiák a kormányalakítás alkotmányos szabályait és politikai gyakorlatát egyaránt figyelembe véve próbálják megragadni az elnök szerepét. Érdeklődésük azonban elsősorban a kormányalakításra irányul, s ha tipizálják is az elnök szerepét, az államfő többnyire a politikai folyamat egyik magyarázó tényezője csupán.<sup>5</sup> Az elnök hatalmát illetően olyan kérdéseket vizsgálnak, hogy az államfő javaslattevői vagy kinevezési joggal rendelkezik-e, a miniszterelnököt vagy a pártokat is kiválaszthatja-e, milyen mozgásteret kínálnak számára a választási eredmények és a koalíciós alternatívák, mekkora az elnök napirend-meghatározó szerepe a kormányalakítás folyamatában, hogyan történik a *formateur* és az *informateur* kiválasztása<sup>6</sup>, mik a kormány és a kormánytagok beiktatási szabályai és gyakorlata (Bogdanor, 1983; Laver–Schofield, 1990; De Winter, 1995; Müller–Strøm, 2000; Gallagher–Laver–Mair, 2001; Bergman, 2003).

A harmadik megközelítés a „hatalmi index iskola”, amely az egész elnöki hatalmat próbálja „mérni”, és valamiféle skálán elhelyezni. Ebben a megközelítésben az elnöknek a kormányalakításban játszott szerepe csupán az államfői hatalom egyik alkotótényezője (a jogalkotási, felosztási jogkörök stb. mellett), amit a kinevezési jogkörök és/vagy a politikai gyakorlatot kifejező indexszel jeleznek (Shugart–Carey, 1992; McGregor, 1994; Frye, 1997; Metcalf, 2000; Strøm, 2003; Siaroff, 2003; Protsyk, 2005).

A hazai politikatudományban az államfő kormányalakítási szerepe jórészt feltáratlan terület. A 2004-es kormányfőváltást elemző esettanulmány tekinthető a tipológiák recepciójának (Körösényi, 2005; Gallagher–Laver–Mair, 2001). Ez a kormányfőváltás legitimitása kapcsán a köztársasági elnök szerepét meghatározó alkotmányos és politikai tényezőket vizsgálja, és az államfő politi-

kai szerepének három fő típusa alapján nemzetközi összehasonlításban is elhelyezi az elnököt. Azonban az államfőt elemző egyéb munkák, az elnöki rendszer *versus* parlamentarizmus kérdéséről folytatott vita, és az ún. parlamentarizmus-vita sem tárta fel szisztematikusan az elnök szerepét (Körösenyi, 1998; Körösenyi-Tóth-Török, 2003, 2007; Pokol, 1994; Tordai, 1998; Szentpéteri Nagy, 2005; Szomszéd, 2005; *Politikatudományi Szemle*, 1992. 1. és 2. szám; *Társadalmi Szemle*, 1993/8–12. és 1994/1–4. és 6. szám).

Az államfőnek jóval kiterjedtebb irodalma van a hazai alkotmányjog területén, de ez elsősorban a kormányzati rendszerben elfoglalt helyével, a kormánnyal és parlamenttel való kapcsolatával, illetve az ebből fakadó egyéb kérdésekkel foglalkozik. Ilyen például, hogy erős vagy gyenge-e az elnöki hatalom, a végrehajtó hatalom egységes vagy dualista, az államfő önálló és semleges hatalmi ág-e, milyen összefüggés van a megválasztás módja és az elnöki hatalom és legitimitás között, kinevezési és ellenjegyzési jogkör gyakorlása stb. (Ács, 1995; Ádám, 1991, 1991a, 1995, 1995a; Ács, 1995; Bitskey–Sonnevend, 2005; Kilényi, 1994; Kovács, 2001, 2005; Kovács, 2007; Kukorelli, 1994, 2007; Murányi, 1991; Petrétai, 1994; Sajó, 1993; Sári, 1990, 1994; Szentpéteri Nagy, 1995). Ezek a munkák az elnök kormányalakításban játszott szerepét nem érintik, csupán alkotmánymódosítási javaslatokat fogalmaznak meg időnként.<sup>7</sup> Kivételnek tekinthető, és érinti az elnök szerepét a 2004-es kormányfőváltás menetének legitimitáció-elméleti szempontból való bírálata (Zlinszky, 2005, 2005a). Ez a leendő miniszterelnök pártkongresszusi jelölését az államfő szabad személyválasztása és jelölési joga kiüresítésének, elvonásának és pártok általi – pártállami időkre emlékeztető – közvetlen államhatalom-gyakorlásnak tekinti.<sup>8</sup>

A szakirodalmat áttekintve látható, hogy eddig nem született az elnök szerepét leíró szisztematikus országtanulmány,<sup>9</sup> amely alkalmazható lenne Magyarországra. Ennek hiánya ellenére az államfő hatalmát mégsem alkotmányjogi érvek alapján, a pozícióját kijelölő Ab-határozatok (Göncz) vagy a 2004-es kormányváltást (Mádl) övező alkotmányjogi viták alapján kívánom magyarázni, azaz nem az alkotmányos rendszertani megközelítést alkalmazom. Ehelyett a pártpolitika irányából, a koalíciós kutatás három kérdésének, az elismerési szabály<sup>10</sup>, a formateur párt<sup>11</sup> és a formateur vizsgálatával mutatom be az elnök szerepét. Ehhez munkámban a nemzetközi irodalomnak az alkotmányos szabályokat és a politikai gyakorlatot egyesítő, hagyományosabb megközelítését tekintem irányadónak.<sup>12</sup> Ennek alapján arra a kérdésre, hogy az államfőnek mekkora hatalma van a kormányalakításban, az ad választ, hogy mennyire van aktív szerepe a formateur kiválasztásában. Az elnök kormányalakítási szerepét az szabja meg, hogy a formateur és a leendő kormány pártösszetétele a pártok közötti szabad alkuk (*freestyle bargain*) eredményeként emelkedik ki, vagy pedig az elnök aktív, megvizsgálja a politikai és koalíciós lehetőségeket, és ő választja ki a formateur, akit megbíz a kormányalakítási tárgyalásokkal

(Laver–Schofield, 1990: 63; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 59–62; De Winter–Andeweg–Dumont, 2002: 9; Müller–Strøm, 2000).

A magyar államfő hatalmát ezért az határozza meg, hogy milyen befolyása van a formateur párt és a formateur kiválasztására, azaz arra, hogy melyik párt (kormányfőjelöltje) alakítson kormányt, és hogy ki legyen a kormányalakításra felkért miniszterelnök-jelölt. A kettő kijelöli az elnök szerepét a kormányalakításban.

Először a formateur pártot vizsgálom meg.

## A FORMATEUR PÁRT KIVÁLASZTÁSA

Az 1990 és 2006 közötti kormányalakítások elemzése azt mutatja, hogy a formateur párt a pártok közötti szabad alkuk eredményeként emelkedik ki, amelyben az elnök nem tudja érvényesíteni befolyását, mert az alkut az elismerési szabály irányítja. Az elismerési szabály hazánkban nincsen formálisan rögzítve, hanem a pártok teremtették meg és működtetik politikai konvencióként, s a köztársasági elnök ennek alapján választja ki a formateur pártot. Az államfőt így a pártok kizárják az alkufolyamatból, lényegében annak eredményéről tájékoztatják.

### *A legtöbb mandátum elve (1990–1994)*

1990–94-ben az elismerési szabály úgy szólt, hogy a legtöbb mandátummal rendelkező pártot kell felkérni kormányalakításra. A szabály két dolgot határoz meg. Egyrészt a választások után a legnagyobb párt ragadja magához a kezdeményezést az egész kormányalakításban és koalíciókötésben, másrészt, a többi párt – de főleg a második – elismeri a legnagyobb párt kezdeményezési jogát, és nem kezd alternatív koalícióépítésbe.

1990-ben az MDF ragadta magához a kezdeményezést a kormányalakításra<sup>13</sup>, amit az SZDSZ nagyon gyorsan, már a választások éjszakáján elismert. Az FKgP és a KDNP – amelyekkel egyébként az MDF a második fordulóban megállapodott a kölcsönös jelölt-visszaléptetésről – már leendő kormánypártként pozicionálta magát. Az MSZP is nagyon egyértelműen megadta az MDF-nek a kormányalakítási jogot, s a Fidesz szintén elismerte ezt a választások után, és a kormány parlamenti beiktatásakor is. Azonban a legtöbb mandátumra épülő elismerési szabály politikai konvencióvá válásához nagyban hozzájárult az is, hogy Antall a kormányalakítási megbízás átvételekor ezt kifejezetten kérte minden szereplőtől: „Szeretném, ha a magyar alkotmányosság új korszakában egy szokásjogot, egy gyakorlatot kezdenénk azzal, hogy a legnagyobb politikai párt vezetője vállalkozhat először a kormány megalakításának kísérletére” – mondta (Antall, 1990). Emellett Gönczöt az MDF–SZDSZ-megállapodás is kötötte Antall kiválasztásában, s ezt diktálták politikai érdekei is, mert az előbbi alapján először ideiglenes köztársasági elnök lett, s

amennyiben másnak ad kormányalakítási megbízást, az nyilván meghiúsítja teljes jogkörű államfőnek való megválasztását.

1993-ban, Antall halála után az MDF mozdult elsőnek, a kezdeményezési jogát az SZDSZ ismét elismerte, és a Fórum huszonnégy órán belül új miniszterelnököt jelölt az államfő számára. Az, hogy az elismerési szabály irányítja a kormányalakítást, és például nem a politikai népszerűség, jelzi, hogy az MSZP és a Fidesz is – az akkor legnagyobb választói támogatással rendelkező két párt (Polonyi–Závecz, 1994: 658) – megadta az MDF-nek a kormányalakítás elsőbbségét, a két kisebb koalíciós párt – a kisgazda 36-ok és a KDNP – pedig felsorakozott az MDF mögé. A három frakció közös ülésén támogatták az MDF-et abban, hogy a Fórum jelöljön új kormányfőt. A kormány jobboldali ellenzéke, a MIÉP is elismerte az MDF kormányalakítását.<sup>14</sup> Így Göncznek semmilyen befolyása nem volt arra, hogy melyik párt alakítson kormányt, pedig egy nappal korábban még azt üzenté az MDF-nek, ha záros határidőn belül nem állít jelöltet, más pártnak ad megbízást (Debreczeni, 1998: 371–372).

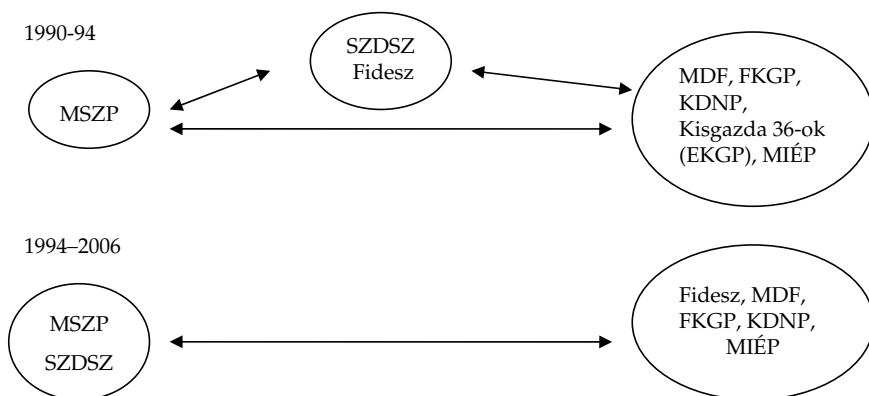
1994-ben az MSZP abszolút többséget szerzett (54%), ezért semmilyen írott vagy íratlan szabállyal nem lehetett volna indokolni, hogy esetleg miért másik párt kapja a kormányalakítási megbízást. Az MSZP így természetes módon kezdett neki a kormányalakításnak, s az SZDSZ a szocialistákkal közös koalíciós kormányzásra pozicionálta magát. A korábbi kormánypártok (MDF, KDNP) elismerték vereségüket és az MSZP kormányalakítási jogát, s ellenzékbe pozicionálták magukat, és ugyanígy tett a továbbra is ellenzékben maradó FKgP és Fidesz is. Azonban Göncz saját újraválasztásához fűződő politikai érdeke is az volt, hogy ismét a legnagyobb pártnak adjon megbízást. Ekkoriban az MSZP és az SZDSZ között már egy ideje konszenzus volt 1995-ös újraválasztásában, 1993 végén az MSZP őt nevezte meg államfőjelöltjének (Horn, 1999: 191), amit nyilván megakadályozott volna, ha nem az MSZP-nek ad megbízást.<sup>15</sup>

Az 1990-es évek közepén az elismerési szabály némileg módosult. Ennek oka, hogy átalakult a pártrendszer szerkezete és a politikai verseny mintázata. A pártrendszer fragmentációja csökkent, és 1992-93-tól kezdődően a hárompólusú pártstruktúra a liberális centrum megszűnésével kétpólusúra redukálódott (Bruszt–Simon, 1994; Enyedi, 2005; Kolosi–Tóth, 2002; Körösenyi, 1998; Körösenyi–Tóth–Török, 2007; Tóth, 2006). A bipolarizálódás mellett erősödött a polarizáció mértéke is, a két oldal vezető pártja a saját pólus szélei felé mozdult el, nőtt a közöttük lévő távolság, ezért baloldal és jobboldal között nincsen átjárás a koalíciókötésben sem. A pártstruktúra és a verseny kétblokkos jellegét jelzi, hogy a választások a két oldal között váltógazdaságot eredményeznek, az adott politikai pólus minden pártja együtt kerül kormányra vagy ellenzékbe (kivételek: 1998 – MIÉP). Már nem egyes pártok, hanem politikai oldalak versenyeznek egymással, és ebben nincs átjárás az oldalak között. A

pártok korlátozzák az oldalakon átívelő szövetségeket, kölcsönösen kizárják a másik oldallal való koalíciót, és a saját póluson „büntetik” az ilyen szándékat.<sup>16</sup> A politikusok a konfliktusokat nem az egyes pártok, hanem a két blokk közötti konfliktusként értelmezik, a lojalitásuk az egész blokkhoz kötődik, nem az egyes pártokhoz (Enyedi, 2006, 2006a). 1998-tól pedig megfigyelhető az is, hogy a „másik oldal”, valamelyik „koalíció győzelméről” beszélnek, illetve 2002-től a miniszterelnök-jelöltet nem egyetlen párt, hanem a koalíció közös miniszterelnök-jelöltjeként terjesztik az államfő elé.<sup>17</sup>

Ennek alapján a pártverseny mintázatát és a lehetséges pártszövetségeket mutatja az 1. ábra.

1. ábra. A pártverseny mintázata, 1990–2006



Forrás: Enyedi, 2006a: 196.

#### *Az abszolút többség vezető pártja (1998–2006)*

A pártrendszer átstrukturálódása és a politikai verseny megváltozása tehát 1998-tól az elismerési szabály némi módosulását eredményezte. A legtöbb mandátum elvét felváltotta az abszolút többségé, a legtöbb mandátumot szerző párt elvét az abszolút többséget szerző politikai oldalé: amelyik politikai oldal abszolút többséget szerez, annak az oldalnak a vezető pártja kap kormányalakítási megbízást. Nem az számít, hogy melyik párt kapta a legtöbb mandátumot (relatív többség), hanem az, hogy a két oldal közül melyik kapott abszolút többséget. Másrészt, a többségi póluson belül sem akármelyik, hanem a legnagyobb párt kap kormányalakítási megbízást.<sup>18</sup> A többségi oldal vezető pártja továbbra is a pártrendszer legnagyobb pártja, de kormányalakítási joga már a megváltozott elismerési szabállyal és a fenti összefüggéssel magyarázható.

1998-ban a némileg módosult szabály alapján a Fidesz ragadta magához a kezdeményezést, és bejelentette kormányalakítási szándékát, amit az MSZP a viszonylag kis mandátum-különbség (14) ellenére elismert, s az SZDSZ is jelezte, hogy ellenzékbe vonul. Az FKgP és az MDF a Fidesz vezetésével megalakuló koalícióban való részvételre, míg a MIÉP jobboldali ellenzéki pártként pozicionálta magát. Föl sem merült, hogy az MSZP az SZDSZ-szel és a kisebb jobboldali pártokkal koalícióépítésbe fogjon a kormánytöbbség érdekében.

A 2002–2006-os kormányalakítások még inkább rávilágítanak a módosult elismerési szabály léteire.

2002-ben a Fidesz–MDF választási szövetség (188) elismerte az MSZP (178) prioritását a kormányalakításra, és utat engedett ennek, ugyanis a Fidesz esetleges kormányalakítása csupán matematikai lehetőség volt, nem politikai. Első feltétele ugyanis az lett volna, hogy az MDF nem alakít önálló frakciót, annak érdekében, hogy a Fidesz–MDF-é legyen a legnagyobb képviselőcsoport. Ez azonban figyelmen kívül hagyja a Fórum pártérdekét (önálló frakció, költségvetési támogatás). Másrészt, honnan lett volna még 6 mandátum a kormányalakításhoz? Esetleg néhány átülő vagy átszavazó SZDSZ-es vagy MSZP-s képviselő révén? A pártrendszer és a politikai verseny fenti ismeretében aligha. A kezdeményezést így a két baloldali párt, az MSZP és az SZDSZ ragadta magához.<sup>19</sup>

A 2004-es kormányalakítás hasonló mintát követett, mint 2002-ben. Medgyessy bukásának napján a legnagyobb párt – koalíciós partnerétől, az SZDSZ-től támogatva – ragadta magához a kezdeményezést, a Fidesz és az MDF pedig utat adott az MSZP kormányalakításának. A fideszes pártvezetők szinte brutális őszinteséggel tárták fel a realpolitikai okokat: „amíg a koalíciós pártoknak van parlamenti többségük, addig ők döntenek a kormány ... jövőjéről”, „a Fidesz az adott parlamenti erőviszonyok mellett nem tud, és nem kíván miniszterelnököt ajánlani”. A Mádlal való találkozásán Dávid sem „*kívánt* az új miniszterelnökre javaslatot tenni”, de ez nem annyira a szándékot, mint inkább az erőviszonyokat jelezte. A pártok és a koalíció tehát semmilyen befolyást nem engedett Mádlnak, aki a válság kirobbanásakor még úgy vélte, hogy „jelentős szerepe lesz, mert az új miniszterelnököt neki kell jelölnie”, és „sok ilyen személyt jelölhet.”

2006-ban az MSZP (190) majdnem abszolút többséget szerzett, így a nyilvánvaló mandátum-arányok mellett magához ragadta a kezdeményezést a választások éjszakáján. Deklarálta győzelmét és SZDSZ-szel való koalíciókötési szándékát, az SZDSZ pedig jelezte, hogy készen áll a koalíciós tárgyalások megkezdésére. A Fidesz elismerte az MSZP győzelmét és kormányalakítását, a KDNP és az MDF is hasonlóan tett, ez utóbbi már a választás éjszakáján ellenzéki pártként pozicionálta magát.



Összegezve, az elismerési szabálynak köszönhetően a választások után nagyon gyorsan, a második forduló éjszakáján, gyakorlatilag az urnazárást követő néhány órán belül eldől, hogy melyik lesz a koalíciós alku és a kormányalakítást vezető formateur párt, s e tendencia 1990 óta töretlenül megfigyelhető.

A formateur párt után nézzük meg a formateur kiválasztását.

## A FORMATEUR KIVÁLASZTÁSA

A kormányalakítások elemzése alapján az államfőnek a formateur kiválasztására sincsen befolyása. Ennek oka, hogy a pártok már a választási kampány előtt eldöntik, ki a miniszterelnök-jelöltjük, ciklus közbeni kormányfőváltás esetén pedig a koalíciós pártok gyorsan és egységesen felsorakoznak az általuk kiválasztott új miniszterelnök-jelölt mögé. Az első esetben a formateur személye az országos lista összeállításával dől el, ami párton belüli hatalmi kérdés, a második esetben pedig párton belüli versenyben és a koalíciós pártok közötti alku keretében, amelyből szintén kizárják az elnököt.

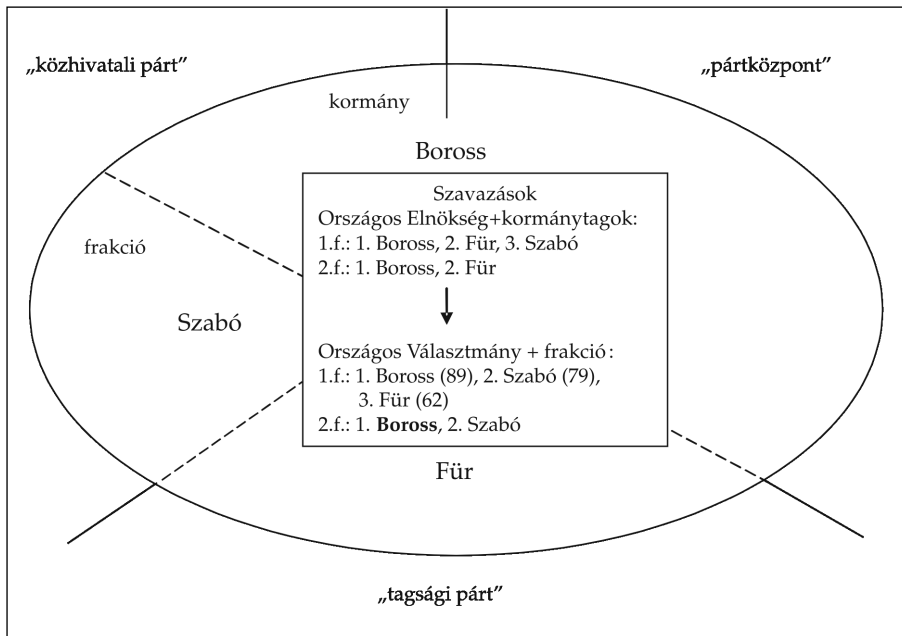
A pártok előzetesen kiválasztott miniszterelnök-jelölttel vágnak neki a választásnak, és a formateur párt kormányfőjelöltje lesz a formateur. Személyéről már a választások előtt döntenek, a kérdés nem a választások utáni pártközi egyeztetéseken vagy a koalíciós alku eredményeként dől el. A jelölt párton belüli szelekciója a kampány előtt lezárul, amit intézményesen kifejez, hogy ő vezeti a párt országos választási listáját, győzelem esetén ő a formateur. Mindez semmilyen mozgásteret nem hagy az államfőnek. A pártok és az egész koalíció egységesen felsorakozik a jelölt mögé, így a köztársasági elnöknek nincsen lehetősége a személyek közötti választásra, taktikázásra, személyes preferenciái érvényesítésére.

1993-ban és 2004-ben ciklus közbeni kormányfőváltásra került sor, 1994-ben pedig az MSZP-nek belső megosztottsága és taktikai okok miatt nem volt formálisan megnevezett miniszterelnök-jelöltje. Azonban azt látjuk, hogy a pártok még ilyen esetben is „összezárnak” az államfő előtt: gyorsan kiválasztják az új miniszterelnök-jelöltet, és egységesen felsorakoznak mögé. Hiába erős a jelöltek közötti verseny a párton belüli szelekció során, a győztes körül gyorsan megteremtik a párt- és koalíciós egységet. Ez megakadályozza, hogy a köztársasági elnök valamelyik jelölt mellett beavatkozzon, vagy a párt megosztottságára hivatkozva másik pártból válasszon formateur.

1993-ban az MDF-ben hárman indultak a miniszterelnök-jelöltségért, s a jelöltek a pártszervezet három arcát (Katz–Mair, 1993) adó szervezeti vonalak mentén emelkedtek ki. Für Lajos a „tagsági pártban”, a népi-nemzeti jobboldali radikális – főleg vidéki – MDF-tagok körében volt népszerű, Boross Péter

a „pártközpontban”, az országos elnökségben rendelkezett támogatással. A kormányt és a frakciót magába foglaló „közhivatali párt” megosztott volt, a frakció inkább Szabó Ivánt, a kormánytagok pedig inkább Borosszt támogatták (2. ábra). A pártion belüli szelekció két lépésben zajlott, amely végén Boross szerezte meg a jelöltséget. Azonban a verseny lezárultával az MDF egységesen felsorakozott mellette, és a koalíciós partnerek is mögé álltak.<sup>20</sup> Tehát az MDF Antall halála után gyorsan, gyakorlatilag huszonnégy órán belül új jelöltet állított, és a Boross körül létrejövő párt- és koalíciós egység semmilyen mozgásteret nem hagyott Göncznek (Debreczeni, 1998: 371–372; Sereg, 2007: 127–128; *Magyar Hírlap*, 1993. december 15., 4. o.; *Magyar Hírlap*, 1993. december 16., 11. o.).

2. ábra. A miniszterelnök-jelölt szelekciója az MDF-ben, 1993

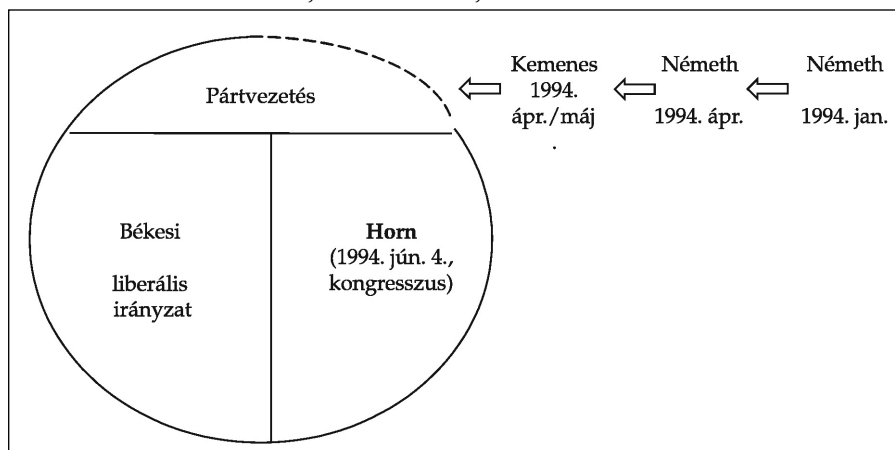


Forrás: Debreczeni, 1998: 371–372; Sereg, 2007: 127–128; *Magyar Hírlap*, 1993. december 15., 4. o., december 16., 11. o. alapján. Megjegyzés: f=forduló.

1994-ben az MSZP-ben a pártvezetés megosztottsága és a párt frakcionalizáltsága miatt négy potenciális jelölt volt, s a jelöltség körüli harc egészen a választásokig tartott (3. ábra). Békesi Lászlót a párt liberálisai támogatták, de a pártvezetésben gazdaságpolitikai nézetei miatt nem rendelkezett támogatással. Horn nem volt egyik pártion belüli csoport jelöltje sem<sup>21</sup>, azonban pártelnökként ő sem rendelkezett a pártvezetés támogatásával, ugyanis az MSZP

vezetői nem tudták pontosan felmérni, lehet-e nyerni vele, és a személyét – politikai sikeressége, '56-os karhatalmista múltja és egyéb ügyek miatt – érő politikai támadások mennyire veszélyeztetik a párt választási győzelmét. A párt-on belüli hatalmi patthelyzet párt-on kívüli jelölt kereséséhez vezetett, de a pártvezetés által többször felkért Németh Miklós és Kemenes Ernő nem vállalta a jelöltséget. S bár Horn országos listavezetőként a közvélemény szemében mindinkább az MSZP leendő miniszterelnökének számított, a szocialisták formális jelölt nélkül vágtak neki a választásnak. Az MSZP vezetői (Kovács, Pál, Vitányi) még a két választási forduló között is próbálták megvétózni jelöltségét, de a fő rivális, Békesi háttérbe szorításával nem maradt más jelölt. Azonban amikor a választások után az MSZP kongresszusa megválasztotta miniszterelnök-jelöltnek, a párt egységesen fősorakozott mögé. Így Göncznek azt a Hornt kellett felkérnie kormányfőnek, akit a kampány alatt ő maga is megpróbált lebeszélni a posztról, sőt, még egy héttel az első forduló előtt is Kemenest győzködte a jelöltségről (Kóczyán–Weyer, 1997: 5–30, 44–54). A Horn körül létrejövő pártegység és az alternatív jelöltek hiánya Göncznek – pártja politikai támogatásának dacára<sup>22</sup> – semmiféle mozgásteret nem hagyott a miniszterelnök személyének kiválasztásában.

3. ábra. A miniszterelnök-jelölt szelekciója az MSZP-ben, 1994

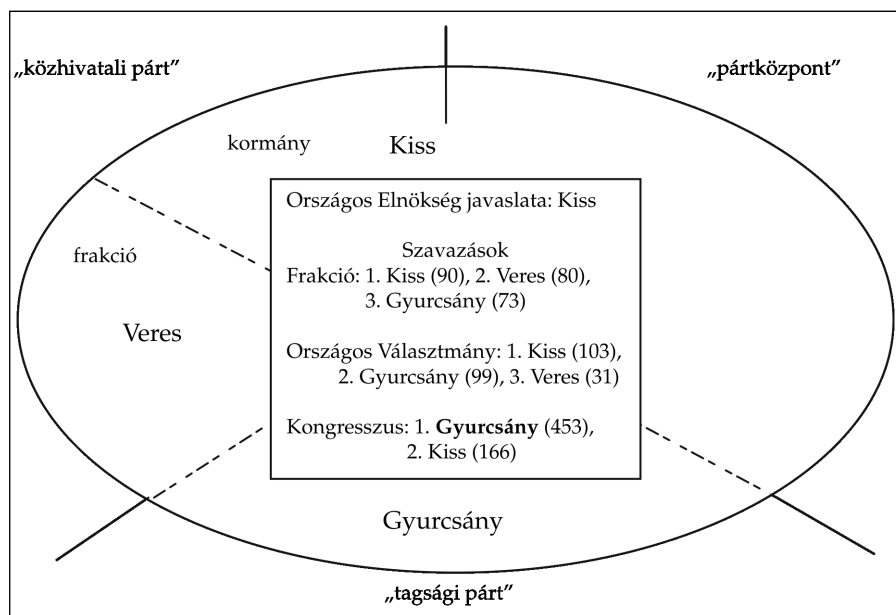


*Forrás:* Kóczyán–Weyer, 1997: 5–30, 44–54 alapján.

2004-ben Gyurcsány Ferenc kiválasztása hasonló mintázatot követett, mint az Borossé 1993-ban, bár sokkal élesebb belső verseny előzte meg. Noha az MSZP a magyar politika leginkább frakcionalizált pártja, amelyet különféle platformok (pl.: Szociáldemokrata Platform, Baloldali Tömörülés), tagozatok, irányzatok, rövid távú ügyekre létrejövő ad hoc koalíciók, „egyponos szövetségek” tagolnak (Körösenyi–Tóth–Török, 2007; Webb, 2000), a három kormány-

főaspiráns 1993-hoz hasonlóan a pártszervezeti vonalak mentén emelkedett ki. Kiss Péter „a pártközpont”, a központi pártvezetés és -apparátus (országos elnökség), lényegében a pártelit jelöltje volt, Gyurcsány a „tagsági párt”, a vidéki párttagoké és pártvezetőké (megyei elnökök, vidéki polgármesterek). A „közhatalmi párt” megosztott volt, Veres Jánost a frakció támogatta, a kormányban Kissnek volt a legnagyobb támogatása (4. ábra).<sup>23</sup> Medgyessy bukása és a kormányfőjelölt kongresszus közötti négy-öt napban éles verseny és belső kampány folyt a jelöltségért, amit végül szavazatkülönbséggel Gyurcsány nyert meg Kiss Péterrel szemben. A belső szelekció lezárultával azonban az MSZP és az SZDSZ egységesen fősorakozott Gyurcsány mellé. A gyors jelöltállítás és a hivatalos jelölt mögött kialakuló párt- és koalíciós egység teljesen megszüntette Mádl mozgásterét, és semmilyen lehetőséget nem adott a politikai befolyására<sup>24</sup> (Debreczeni, 2006: 278–287; Perger, 2004: 46–50).

4. ábra. A miniszterelnök-jelölt szelekciója az MSZP-ben, 2004



Forrás: Debreczeni, 2006: 278–287; Perger, 2004: 46–50 alapján.

A formateur párt és a formateur kiválasztásának áttekintése után, írásom záró részében a magyar államfőt elhelyezem nemzetközi összehasonlításban, és levonok néhány következtetést a kormányalakításban játszott szerepére vonatkozóan.

## KONKLÚZIÓ

Az államfő kormányalakításban betöltött szerepe az alkotmányos politikai gyakorlat alapján háromféle lehet. Legaktívabb a politikai szerepe, amikor a politikai tárgyalásokat folytató elnök választja ki a formateur, és ő kéri fel kormányalakításra (pl. Finnország 2000-ig, Franciaország). Ha a formateur kormányalakítási tárgyalásai sikeresek, az elnök kinevezi az új kormányt, illetve egyes országokban ezt követően van még egy beiktatási szavazás a többségi támogatás biztosítására-tesztelésére. A második típusban az államfő, jellemző módon a monarcha, kevésbé aktív, illetve aktivitása az informateurön keresztül érvényesül (pl. Hollandia, Belgium). Az államfő a lehetséges kormányalakítási alternatívák feltárására, a formateur kiválasztására, és a pártpolitikai alkuk lefolytatására az informateur igénybe, az ő munkája nyomán kéri fel a formateur kormányalakításra, és nevezi ki a kormányt. A harmadik típusban az államfő passzív, nincsen érdemi politikai szerepe a kormányalakításban, mert a lehetséges koalíciós alternatívák és a formateur személye a pártok közötti szabad alku eredményeként dől el. A pártok nagyon gyakran már kész miniszterelnök-jelölttel indulnak neki a kampánynak, így az elnök szerepe csupán az, hogy jóváhagyja a pártok által kiválasztott miniszterelnököt, aki kormányt alakít. A kormányalakítás a miniszterelnök és a kormány elnöki kinevezésével és/vagy beiktatási szavazással végződik, de az elnök politikai szerepe kicsi vagy korlátozott (pl. Németország, Írország, Dánia). (Körösenyi, 2005: 130; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 59–65).

A magyar köztársasági elnök a harmadik típusba tartozik, a kormányalakításban passzív politikai szerepet játszik, lényegében a pártok politikai akaratának végrehajtójaként jár el. Ez egyrészt a kormányalakítási eljárásból fakad, amely az elnöknek jelölési, a pártoknak megválasztási jogot ad. Másrészt ez vált politikai gyakorlattá, konvencióvá, aminek oka, hogy a pártok a kormányalakítás lényegi kérdéseit elzárják az elnök elől, saját felségterületüknek tekintik. Az elnöknek nincs befolyása arra, hogy melyik politikai oldal vagy párt alakítson kormányt. A formateur párt a pártok közötti szabad alkuk eredményeként emelkedik ki, amelyet az elismerési szabály irányít. Ennek köszönhetően a választások után nagyon gyorsan, gyakorlatilag a második forduló utáni urnazárást követő néhány órán belül eldől, hogy ki alakít kormányt. Az elismerési szabály folyamatosan érvényesül, és csupán a pártrendszer és a politikai verseny megváltozásával módosult némileg.

Emellett a formateur sem az elnök jelöltje, nincsen befolyása a leendő miniszterelnök személyére sem, mert a pártok ezt a kérdést is elzárják az államfő elől, s az párton belül dől el. Rendes választások esetében az országos lista összeállításával és az így kiválasztott miniszterelnök-jelölt formájában, ciklus közben pedig a miniszterelnök-jelöltségért folyó párton belüli versengésben, amelyet a jelölt mögötti egységes párt- és koalíciós támogatás követ. A köz-

társasági elnök ezért a miniszterelnök személyének kiválasztásában is korlátozott.

A korlátozott szerepet erősíti az az elnöki szerepfelfogás is, hogy az államfői aktivitás nem a kormányalakításban, hanem más területen fejeződik ki.<sup>25</sup>

A formateur párt és a formateur kiválasztásának bemutatásával reményeim szerint kijelöltem az elnök kormányalakításban játszott szerepét. Ez az alkotmányjogi megközelítés számára is megnyitja annak megértését, hogy valójában miért nincsen szó az államfő korlátlan jelölési jogáról, szabad személyválasztásáról, illetve ennek kiüresítéséről, és a pártok közvetlen államhatalom-gyakorlásáról (Zlinszky 2005, 2005a). Az elnök hatalmát nem kizárólag a kormányalakítás alkotmányos eljárása, hanem a miniszterelnök kiválasztásának politikai folyamata határozza meg. A kormányalakítás alkotmányos eljárását (*procedúra*) megelőzi a politikai folyamat (*processzus*), amelyben a leendő miniszterelnök személye kiválasztódik (*szelekció*), akit az eljárás során a köztársasági elnök jelöl (*nomináció*), és a parlamenti többség megválaszt (*elektió*). A szelekció politikai folyamatát nem annyira az alkotmány határozza meg, hanem az elismerési szabály, amelyet a pártok állítottak fel és működtetnek. Az az igény, hogy a szelekciót is az elnök uralja, nem alkotmányjogi, hanem politikai kérdés, amely a politikai szereplők – amelyek egyike az államfő – döntésétől függ.

1993-ban, Antall halálakor Göncz azt nyilatkozta: „Mint a köztársaság elnöke, valamennyi parlamenti politikai párt vezetőjével tárgyalok, s ezt követően hozom meg döntésemet” (*Népszabadság*, 1993. december 14., 4. o.). Írásomból talán kiderül, hogy az elnök nem dönt, csupán kihirdeti a pártok döntését, a kormányalakítás főszereplői a pártok. Nem a köztársasági elnök határozza meg a kormányalakítás menetét és a miniszterelnök-jelölt személyét, azaz az államfőnek nincsen napirendet meghatározó hatalma, de nem is vétőjátékos, hanem ceremoniális mellékszereplő a pártok által írt és játszott politikai forgatókönyvben.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> E rész megírásához áttekintettem a *Magyar Hírlap*, *Magyar Nemzet*, *Népszabadság*, *Népszava*, *Új Magyarország* 1993. november 22. (Antall kórházba kerülése) és december 14. (Boross kiválasztása) közötti számait, valamint az *MTI Sajtóadatbankját* ugyanerre az időszakra nézve. Megállapításaim a lapok és az MTI saját hírein, valamint az általuk idézett külföldi forrásokon alapulnak (hírügynökségek, rádiók, napi- és hetilapok). A pontos hivatkozásokat nagy igényük miatt nem közlöm, de az érdeklődők számára rendelkezésre állnak.

<sup>2</sup> Politikai elemzők, alkotmányjogászok, és politikacsinálók véleményét lásd pl.: *Magyar Nemzet*, 2002. április 22., 2. o.; Zlinszky, 2004, 2005b; *Népszabadság*, 2008. április 1., 2. o.

<sup>3</sup> S ha 1994-ben a saját politikai oldalnak adott is Göncz megbízást, Horn jelölése személyi preferenciájával ellentétes volt. (A kérdést írásom harmadik részében bővebben tárgyalom.)

- <sup>4</sup> Egyes munkák egyszerre alkalmazzák mindkét megközelítést (pl.: Neto–Strøm, 2006).
- <sup>5</sup> A *Res Publica* egy különszámot (1991, Vol. 33. No. 1) szentelt ugyan az alkotmányos monarchák modern demokráciában játszott szerepének leírásának, de a kormányalakítással foglalkozó részek szisztematikus elemzési szempontokat nélkülöző, inkább politikatörténeti leírások, s többnyire ilyen a monarchákat tárgyaló más munka is (pl. Bogdanor, 1984).
- <sup>6</sup> A koalíciókutatás formateurnek nevezi azt a vezető politikust, aki a választások után a kormányalakítási eljárást kezdeményezi. Ő vezeti és koordinálja a pártok közötti alkukat, amelyek az általa javasolt koalíciós alternatívákról folynak, fölépíti a koalíciót, majd megalakítja a kormányt. A formateur többnyire – bár nem minden esetben – a leendő kormányfő is egyben. Nyugat-Európa alkotmányos monarchiáiban és Finnországban 2000-ig létezik az államfő által kijelölt *informateur* is, aki az államfő számára megpróbál formateur-t találni. Lefolytatja a szükséges pártközi egyeztetéseket, majd az államfőnek előterjeszti a kormányfő személyét, és az államfő beiktatja az új kormányt. Az *informateur* alkalmazásának célja, hogy a monarchát izolálják a pártpolitikától, akinek így nem kell látványosan egyik pártvezetőtől a másikhoz vonulnia a szükséges politikai alkuk megkötése miatt. Az *informateur*nek a kormányalakításnál általában nincsenek közvetlen politikai ambíciói, mert általában a karrierje csúcspontján már túl lévő, idősebb politikus, vagy párthoz nem kötődő személy (Müller–Strøm, 2000a: 15; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 61–62).
- <sup>7</sup> Például, hogy az elnök kapjon kinevezési jogot, vagy hogy a parlamenti bizalmi szavazás ne csak a miniszterelnökre és a kormányprogramra, hanem a miniszterekre is kiterjedjen (Ács, 1995; Ádám, 1995; Szentpéteri Nagy, 1994, 1995), ami egyébként megszüntetné az elnök miniszterekinevezési jogkörét.
- <sup>8</sup> Zlinszky szerint Mádl joga lett volna, hogy a kormánypárti többségből vagy az ellenzékből valakit jelöljön, s ne a pártja által kiválasztott Gyurcsányt, mert a jelölés szinte kötetlen elnöki hatalmi jogkör, az az államfőnek korlátlan személyi kezdeményezési és jelölési joga van, ami szabad személyválasztást jelent, teljesen szabadon dönthet. Az elnöki jogkör ilyen értelmezését Zlinszky arra vezeti vissza, hogy az új kormányfő legitimitása az elnöki jelölésből és a parlamenti elfogadásból, a két intézmény egyetértéséből vezethető le, közösen felelősek az utód meghatározásáért, s együtt pótolják a választásokkal megszerezhető népszuverenitási legitimitációt (Zlinszky 2005, 2005a). Azonban a miniszterelnök megválasztása nem a választáson történik – mint ahogy ez például Izraelben az 1990-es években néhány évig zajlott –, hanem a parlamentben. A hatályos alkotmány alapján a miniszterelnök-választási folyamatban az elnök és a parlament nem egyenrangú szereplő, a kormányfő hatalma és legitimitása nem az egybehangzó akaratukból, együtdöntésükből származik, hanem az őt megválasztó parlamenti többségtől (Bitskey–Tordai 2005; Körösenyi 2005). Miként majd látni fogjuk, az új miniszterelnök személyéről 1993-ban is párttestületek döntöttek, amely ellen Zlinszky alkotmánybíróként akkor nem emelt kifogást. Ezért inkább arról lehet szó, hogy valójában az új miniszterelnök személyével szemben voltak fenntartásai („privatizáción mértéktelenül meggazdagodott személy”, „jelölése az államvagyon elprédálási folyamatának legitimizálása”, „vagyonának eredete” – Zlinszky, 2005: 93), s ehhez keresett alkotmányjogi-legitimációelméleti érveket. (Köszönöm Körösenyi Andrásnak, hogy Zlinszky írásaira felhívta a figyelmet.)

- <sup>9</sup> Jóllehet, az igény egy ideje már megfogalmazódott (Laver–Shepsle, 1996: 54; De Winter–Andeweg–Dumont, 2002: 34).
- <sup>10</sup> Az elismerési szabály (*recognition rule*) egy olyan szabály, amely meghatározza, hogy a pártokat milyen sorrendben kell felkérni a kormányalakításra. Egyes országokban ezt formálisan rögzítik, mint például Görögországban, ahol az alkotmány kimondja, hogy abszolút többségi párt hiányában az államfőnek először a legtöbb mandátumot szerző pártot kell felkérnie kormányalakításra, ennek sikertelensége esetén a második legtöbb mandátumot szerzőt, és így tovább. A szabály más országokban nincsen rögzítve, hanem konvencióként, szokásjogként, normaként érvényesül, pl. Írországban az, hogy a hivatalban lévő miniszterelnök kapja meg először a kormányalakítás jogát (Strøm, 1995: 75; Gallagher–Laver–Mair, 2001: 61; De Winter–Andeweg–Dumont, 2002: 9).
- <sup>11</sup> A formateur párt az a párt, amely a kormányalakítási alkuban az első koalíciós javaslatot teszi, kezdeményezőként elsőnek mozdul (*first mover*) a pártok közül. Tulajdonképpen az a párt, amely a formateur adja, a kormányalakítás vezető pártja. A formateur nem a személyének, hanem a mögötte álló párt formateuri státusának köszönheti pozícióját.
- <sup>12</sup> A formális modellek egyrészt az alacsony magyar esetszám miatt nem alkalmazhatók. Másrészt véleményem szerint nem rendelkeznek jelentős magyarázó erővel, mert a változók közötti együttjáráson túl nem mutatják be az oksági viszonyt megalapozó politikaelméleti kapcsolatot. (Például milyen elméleti összefüggés lehet a választói illékonyág és a párton kívüli miniszterek kinevezése között?) Harmadrészt, *hipotetikus* koalíciókötési szituációk magyarázatát nem tartom túl gyümölcsözőnek. A „hatalmi index”-iskolának pedig némileg más, az egész elnöki intézmény és hatalom a tárgya.
- <sup>13</sup> Írásom második részének vonatkozó pontjai a pártvezetők nyilatkozatainak és a pártokkal kapcsolatos híreknek a feldolgozásán alapul, amelyek többségének forrása az *MTI Sajtóadatbank* és a politikai napilapok voltak. A hivatkozásokat nagy helyigényük miatt nem közlöm, de az érdeklődők számára rendelkezésre állnak.
- <sup>14</sup> Jóllehet, alkut próbált folytatni a támogatásért cserébe (kormányprogram megváltoztatása, miniszter- és tárcacserék, egyéb személyi kérdések), de ez potyautas státusa miatt nem vezetett eredményre.
- <sup>15</sup> Az újraválasztásnak a jól teljesítő elnök jutalmazásaként való értelmezését lásd: Sartori, 2003.
- <sup>16</sup> Például a Fidesz 1994 óta azt a politikát folytatja, hogy két tábor létezik, amelyek között nem lehet átjárás. Ennek jegyében a centrum felé elmozduló, baloldal felé is koalícióképeséget mutató MDF politikáját – azaz: saját pártérdekének követését – „árulásként” kommunikálja a választók felé, ami persze a Fidesz pártérdekéből fakadó stratégia. Az SZDSZ a jobboldal felé is koalícióképeséget célzó „egyenlő távolság politikájának” (Demszky 2000-2001-es pártelnöksége) kudarca miatt felhagyott a mindkét oldal felé nyitott középpárti ambícióval, teljesen betagozódott a baloldali pólusba, egyre csökkenő mérete és választói támogatottsága miatt is alárendelődött az MSZP-nek, s berendezkedett a baloldalon (Enyedi 2006, 2006a). (2009 nyarán, a kézirat lezárásakor még nem látható – és írásom időkeretén kívül esik – a pártrendszer jelenleg zajló átstrukturálódásának végleges iránya.)



- <sup>17</sup> A két blokk kialakulása és erőteljes polarizálódása nem csak a pártok, hanem a szavazók és a szub-elitek (közvélemény-formálók, ideológusok, kulturális értelmiség, média, egyházi és szakszervezeti vezetők) szintjén is végbement, és nincsen harmadik, köztes pozíció (Enyedi, 2006; Körösenyi–Tóth–Török, 2007).
- <sup>18</sup> Ha valamelyik oldalnak többsége van, elvileg valamelyik kis párt is elvégezhetné a többség felépítését az adott oldal pártjaiból.
- <sup>19</sup> A kis mandátumkülönbségre, és az ebből adódó kiélezett kormányalakítási szituációra való tekintettel a két párt a választások másnapján közös levelében hivatalosan is tájékoztatta az államfőt, hogy 1. kormányalakítási tárgyalásokat kezdtek egymással, 2. kizárták a koalíciós tárgyalásokat a Fidesszel és az MDF-fel, s hogy 3. ennek alapján csak az MSZP miniszterelnök-jelöltjének van esélye a kormányalakításra.
- <sup>20</sup> A KDNP és az EKP (kiszagda 36-ok) blanketta-támogatást adott az MDF jövőbeli jelöltjének, majd utóbb Boross személyének is. A kiszagda 36-ok az MDF-fel egyidejűleg miniszterelnök-jelöltjüknek „választották” Borost.
- <sup>21</sup> Nem tartozott egyik irányzathoz sem, pártelnökként centrum-pozícióját a különböző frakciók közötti manőverezéssel és taktikázással, mindig a kialakuló többség élére állva őrizte meg (Kóczyán–Weyer, 1997).
- <sup>22</sup> Az elnök pártja, az SZDSZ is megpróbálta megakadályozni Horn jelöltségét. Pető és Fodor négyszemközt próbálta lebeszélni erről, Magyar pedig a két forduló között nyilvánosan zárta ki részvételüket Horn által vezetett koalícióban. Emellett, az SZDSZ is megkereste a közös miniszterelnök-jelöltséggel Némethet és Kemenest (Kóczyán–Weyer, 1997: 29., 44).
- <sup>23</sup> Úgy tűnik, megfigyelhető egy olyan tendencia, hogy ciklus közbeni miniszterelnök-jelöléskor a formateur pártban az erőviszonyok a pártszervezet három oldala mentén tagolódnak, illetve az is, hogy a kormányfőségért induló pénzügyminisztert a frakció támogatja.
- <sup>24</sup> Mádnak az a jogi véleménye, hogy Gyurcsánynak csak harminc nap múlva, Medgyessy lemondásának hatályosulásakor adhat megbízást, csupán a felkérés időpontját tolta ki, Gyurcsány személyét és jelöltségét Mádl nem kérdőjelezte meg.
- <sup>25</sup> Például hadsereg-irányítási, külpolitikai, kitüntetési és kinevezési ügyekben (Göncz, Sólyom), a törvények alkotmányossági és politikai vétőjében, alkotmányértelmezésben (Göncz, Mádl, Sólyom), illetve önálló politikai napirend vitelében (Sólyom – környezetvédelmi és ökológiai kérdések, Zöld Elnökök Hálózata, határon túli magyarok) (Körösenyi–Tóth–Török, 2007; Schanda 2008; HVG, 2007. július 28., 6–9. o.; HVG, 2008. május 31., 15–16. o.)

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almeida, Acir – Cho, Seok-ju (2003): *Presidential Power and Cabinet Membership Under Semi-Presidentialism*. [www.iuperj.br/destaques/destaqant/almeidacho521tables.pdf](http://www.iuperj.br/destaques/destaqant/almeidacho521tables.pdf), letöltés dátuma: 2008. január 19.
- Antall József (1990): Parlamenti felszólalása. 1990. május 3., [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu), letöltés dátuma: 2007. november 1.
- Ács Nándor (1995): Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: Holló András (szerk.):

- A köztársasági elnök az új alkotmányban.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, 77–96. o.
- Ádám Antal (1991): A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In: Ádám Antal – Kiss László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban.* Budapest, Lukács György Alapítvány, 9–29. o.
- Ádám Antal (1991a): A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról. *Magyar Közigazgatás.* 11. szám, 961–971. o.
- Ádám Antal (1995): A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, 41–75. o.
- Ádám Antal (1995a): A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról. In: *Magyar Jog.* 3. szám, 129–136. o.
- Bergman, Torbjörn et al. (2003): Democratic Delegation and Accountability. Cross-national Patterns. In: Strøm, Kaare – Müller, Wolfgang C. – Bergman, Torbjörn (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.* Oxford, Oxford University Press, 109–220. pp.
- Bitskey Botond – Sonnevend Pál (2005): A köztársasági elnök közjogi tevékenysége, különös tekintettel a törvények előzetes normakontrolljának indítványozására, 2000–2004. In: Sándor Péter et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 2005.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 448–462. o.
- Bitskey Botond – Tordai Csaba (2005): A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. Válasz Zlinszky János „Jogállamból – elégséges” című cikkére. In: *Magyar Jog.* 4. szám, 218–220. o.
- Bloch, Francis – Rottier, Stéphane (2002): Agenda Control in Coalition Formation. In: *Social Choice and Welfare.* Vol. 19. No. 4. October, 769–788. pp.
- Bogdanor, Vernon (ed.) (1983): *Coalition Government in Western Europe.* London, Heinemann.
- Bogdanor, Vernon (1984): The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North-West Europe. In: Kavanagh, Dennis – Gillian Peele (eds.): *Comparative Government and Politics. Essays in Honour of S. E. Finer.* London, Heinemann, 49–72. pp.
- Bruszt László – Simon János (1994): Az Antall-korszak után, a választások előtt – avagy demokráciánk és pártjaink az állampolgárok szemével. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1994.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 774–802. o.
- Debreczeni József (1998): *A miniszterelnök. Antall József és a rendszerváltozás.* Budapest, Osiris.
- Debreczeni József (2006): *Az új miniszterelnök.* Budapest, Osiris.
- Enyedi Zsolt (2005): The Role of Agency in Cleavage Formation. In: *European Journal of Political Research.* Vol. 44. No. 5., 697–720. pp.
- Enyedi Zsolt (2006): A befagyott felszín, és ami alatta van. A 2006-os választás és a magyar pártrendszer. In: Karácsony Gergely (szerk.): *Parlamenti választás 2006. Elemzések és adatok.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 205–228. o.
- Enyedi Zsolt (2006a): The Survival of the Fittest. Party System Concentration in Hungary. In:

- Jungerstan-Mulders, Susanne (ed.): *Post-Communist EU Member States. Parties and Party Systems*. Aldershot, Ashgate, 177–202. pp.
- Frye, Timothy (1997): A Politics of Institutional Choice. Post-communist Presidencies. In: *Comparative Political Studies*. Vol. 30. No. 5. October, 523–552. pp.
- Gallagher, Michael – Laver, Michael – Peter Mair (2001): *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York, McGraw-Hill.
- Horn Gyula (1999): *Azok a kilencvenes évek...* Budapest, Kossuth.
- Kang, Shin-Goo (2006): *The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies. Empirical Evidences*. Paper prepared for presentation at the 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA. [www.apsanet.org](http://www.apsanet.org), letöltés dátuma: 2007. augusztus 8.
- Katz, Richard S. – Mair, Peter (1993): The Evolution of Party Organizations in Europe. The Three Faces of Party Organization. In: *American Review of Politics*. Vol. 14. No. 4. Winter, 593–617. pp.
- Kilényi Géza (1994): A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jog-összehasonlítás tükrében, I-II. *Magyar Közigazgatás*. 10. szám, 577–584. o.; 11. szám, 641–648. o.
- Kolosi Tamás – Tóth István György (2002): Egy tévedés története. In: Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi Riport, 2002*. Budapest, Társi, 339–367. o.
- Kovács Ágnes (2007): Alkotmánybírói jogkörértelmezés és politikai felelősség. In: Dénes Iván Zoltán (szerk.): *A megosztó válság. 2006. ősz*. Budapest, Gondolat, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 58–71. o.
- Kovács Virág (2001): A köztársasági elnök – „a végrehajtó hatalmon kívül” és „a politika felett”? In: *Magyar Közigazgatás*. 6. szám, 352–362. o.
- Kovács Virág (2005): *Köztársasági elnök, politika, hatalom*. PhD-disszertáció. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politikatudományi Doktori Iskola.
- Kóczián Péter – Weyer Balázs (1997): *Felelősök*. Budapest, Figyelő.
- Körösényi András (1998): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Körösényi András (2005): Párturalom és államfői szerep. A 2004-es kormányváltás legitimitásáról. In: Sándor Péter et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 2005*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 123–132. o.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2003): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris.
- Kukorelli István (1994): Kormány és köztársasági elnök. Össztűzben az államfő. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *Kormány a mérlegen, 1990–1994*. Budapest, Korridor, 94–112. o.
- Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
- Laver, Michael – Shepsle, Kenneth (1996): *Making and Breaking Governments*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Laver, Michael – Schofield, Norman (1990): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

- McGregor, James (1994): The Presidency in East Central Europe. In: *RFE/RL Research Report*. Vol. 3. No. 2. 14 January, 23–31. pp.
- Metcalf, Lee K. (2000): Measuring Presidential Power. In: *Comparative Political Studies*. Vol. 33. No. 5. June, 660–685. pp.
- Morelli, Massimo (1999): Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining. In: *American Political Science Review*. Vol. 93. No. 4. December, 809–820. pp.
- Murányi Zoltán (1991): A végrehajtó hatalom értelmezése és az elnöki jogállás mint kodifikációs probléma. *Magyar Közigazgatás*. 9. szám, 798–807. o.
- Müller, Wolfgang C. – Strøm, Kaare (eds.) (2000): *Coalition Governments in Western Europe*. New York, Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C. – Strøm, Kaare (2000a): Coalition Governance in Western Europe. An Introduction. In: Uő (eds.): *Coalition Governments in Western Europe*. New York, Oxford University Press, 1–31. pp.
- Neto, Octavio Amorim – Samuels, David (2003): *Cabinet Partisanship and Regime Type in Contemporary Democracies*. Prepared for presentation at the 2003 annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia. [www.apsanet.org](http://www.apsanet.org), letöltés dátuma: 2007. augusztus 6.
- Neto, Octavio Amorim – Strøm, Kaare (2006): Breaking the Parliamentary Chain of Delegation Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies. In: *British Journal of Political Science*. Vol. 36. No. 4. October, 619–644. pp.
- Perger István et al. (2004): *Medgyessy*. Budapest, Ringier.
- Petrétei József (1994): A magyar kormányzati rendszer főbb jellemzőiről és továbbfejlesztésének egyes kérdéseiről. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Tanulmányok*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 209–225. o.
- Pokol Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi.
- Polonyi Gábor – Závecz Tibor (1994): Parlamenti pártok '93. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve, 1994*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 654–666. o.
- Protsyk, Oleh (2005): Prime Ministers' Identity in Semi-presidential Regimes. Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes. In: *European Journal of Political Research*. Vol. 44. No. 5. August, 721–748. pp.
- Sajó András (1993): Jöendő alkotmányos válságok elé. In: *Világosság*. 7. szám, 17–25. o.
- Sartori, Giovanni (2003): Összehasonlító alkotmánymérnökség. *A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Budapest, Akadémiai.
- Sári János (1990): A köztársasági elnök alkotmányjogi státusa. In: *Magyar Közigazgatás*. 7. szám, 577–586. o.
- Sári János (1994): Az államfői hatalom a magyar alkotmányjogban. In: Ádám Antal (szerk.): *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. Tanulmányok*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 227–241. o.
- Schanda Tamás (2008): Félúton. Sólyom László külpolitikája. In: *Regio*. 19. évf. 1. szám, 97–119. o.
- Sereg András (2007): *Boross. Hadapródiskolától a miniszterelnöki székig*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Shugart, Matthew S. – Carey, John M. (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Siaroff, Alan (2003): Comparative Presidencies. The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction. In: *European Journal of Political Research*. Vol. 42. No. 3. May, 287–312. pp.
- Strøm, Kaare (1995): Parliamentary Government and Legislative Organisation. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus, 51–81. pp.
- Strøm, Kaare et al. (2003): Dimensions of Citizen Control. In: Strøm, Kaare – Müller, Wolfgang C. – Bergman, Torbjörn (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, 651–706. pp.
- Szentpéteri Nagy Richard (1994): Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és másutt. In: *Társadalmi Szemle*. 4. szám, 83–93. o.
- Szentpéteri Nagy Richard (1995): Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In: Holló András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, 97–144. o.
- Szentpéteri Nagy Richard (2005): A parlamentáris kormányrendszer államfője. In: *Politikatudományi Szemle*, 3–4. szám, 111–130. o.
- Szomszéd Orsolya (2005): Államfői jogkörök alkalmazása a gyakorlatban. In: *Politikatudományi Szemle*. 3–4. szám, 131–147. o.
- Tordai Csaba (1998): A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására. In: *Politikatudományi Szemle*. 4. szám, 61–85. o.
- Tóth István György (2006): Összetételi hatások a választói aktivitás és a politikai tagoltság elmozdulásai mögött. In: Angelusz Róbert – Tardos Róbert (szerk.): *Mérsről mérésre. A választáskutatás módszertani kérdései*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 245–268. o.
- Webb, Paul D. (2000): *The Modern British Party System*. London, Sage.
- De Winter, Lieven (1995): The Role of Parliament in Government Formation and Resignation. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus, 115–151. pp.
- De Winter, Lieven – Andeweg, Rudy B. – Dumont, Patrick (2002): *The State of the Art in Coalition Research. Critical appraisals and alternative avenues*. Position paper for the workshop “Government Formation. A Theoretically Informed Inductive Approach.” Joint sessions of workshops, European Consortium for Political Research. Torino, 22–28 March 2002. [www.ecprnet.eu](http://www.ecprnet.eu), letöltés dátuma: 2006. július. 3.
- Zlinszky János (2004): Kormányválság az alkotmány tükrében. *Heti Válasz*, november 11., 60. o.
- Zlinszky János (2005): Jogállamból – elégséges. In: *Magyar Jog*. 2. szám, 91–94. o.
- Zlinszky János (2005a): Észrevétel dr. Bitskey Botond és dr. Tordai Csaba válaszára. In: *Magyar Jog*. 6. szám, 332–333. o.
- Zlinszky János (2005b): Államjog vagy jogállam? *Heti Válasz*, január 6., 62. o.